



## El compromiso de los donantes con el desarrollo: comentarios al *Commitment to Development Index*

Iliana Olivé \*

**Tema:** El compromiso del mundo desarrollado en el desarrollo de los países pobres no se puede medir exclusivamente en función de los fondos destinados por los donantes a la cooperación al desarrollo. De esta idea parte el “Índice de Compromiso con el Desarrollo”, un indicador elaborado por el Center for Global Development y la revista *Foreign Policy* que mide el esfuerzo de los donantes en materia de cooperación al desarrollo, comercio, inversión, medio ambiente, inmigración y participación en operaciones de mantenimiento de la paz.

**Resumen:** Este análisis se dedica al “Índice de Compromiso con el Desarrollo”, elaborado conjuntamente por el Center for Global Development y la revista *Foreign Policy*, y que pretende evaluar el compromiso de los donantes con sus receptores. Superando mediciones más tradicionales de los esfuerzos en cooperación internacional (como la proporción de fondos destinados a la ayuda al desarrollo respecto del tamaño de la economía del donante), en este índice también se incluyen aspectos tales como las políticas comercial, financiera o de inmigración de los donantes con respecto de los países en desarrollo, sus esfuerzos en materia medioambiental y sus intervenciones en las operaciones de mantenimiento de la paz. Tras describir brevemente el diseño del Índice, se comentan aspectos metodológicos del mismo.

**Análisis:** El Center for Global Development ha elaborado, en colaboración con la revista *Foreign Policy*, un indicador que pretende medir el compromiso de los donantes con el desarrollo de los países pobres, más allá de sus políticas de cooperación y teniendo en consideración otras políticas que también se consideran relevantes para su desarrollo. Éstas son las políticas de ayuda al desarrollo, comercial, medioambiental, de inversión, de inmigración y las operaciones de mantenimiento de la paz. A continuación se recuerda la medida tradicional para valorar el esfuerzo de los donantes (AOD/PNB) para luego describir y analizar brevemente el “Índice de Compromiso con el Desarrollo”.

### *La medición tradicional del compromiso de los donantes*

Tradicionalmente, la medición del esfuerzo de los países ricos en promover el desarrollo en los países pobres se ha basado en las políticas de cooperación de los primeros. Concretamente, la magnitud del esfuerzo se ha equiparado al esfuerzo financiero relativo de cada donante; es decir, la proporción de AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo) respecto del tamaño de la economía (PNB –Producto Nacional Bruto–). Según este criterio, los

---

\* Iliana Olivé

Investigadora principal, Área de Cooperación Internacional, Real Instituto Elcano

cinco donantes más comprometidos serían Dinamarca (1,03% del PNB), Noruega (0,83%), Holanda (0,82%), Luxemburgo (0,82%) y Suecia (0,81%), mientras que el grupo de países ricos menos comprometidos con el desarrollo está compuesto por EEUU (0,11%), Italia (0,15%), Grecia (0,17%), Canadá (0,22%) y Japón (0,23%).

**Tabla. Distintas mediciones del compromiso de los donantes con el desarrollo**

	<b>AOD total neta (1)</b> <b>(en millones de US\$ corrientes)</b>	<b>AOD/PNB (1)</b> <b>(en %)</b>	<b>ICD</b>
Noruega	1.346	0,83	4,3
Suecia	1.666	0,81	4,5
Australia	873	0,25	3,2
Holanda (2)	3.172	0,82	5,6
Bélgica	867	0,37	4,0
EEUU (2)	11.429	0,11	2,6
Canadá	1.533	0,22	3,4
Japón (2)	9.487	0,23	2,4
Suiza	908	0,34	5,0
Dinamarca (2)	1.634	1,03	5,5
Irlanda	287	0,33	3,6
Reino Unido	4.579	0,32	4,2
Finlandia	389	0,32	3,6
Luxemburgo (2)	141	0,82	n.d.
Austria	533	0,29	4,4
Francia	4.198	0,32	3,8
Alemania	4.990	0,27	4,7
España	1.737	0,30	4,7
Nueva Zelanda	112	0,25	5,1
Italia	1.627	0,15	3,6
Portugal	268	0,25	5,2
Grecia	202	0,17	3,9

(1) Datos de 2001.

(2) Primer y último puesto de la clasificación en azul y rojo, respectivamente.

Fuente: Banco Mundial (2003): *World Development Report*, Washington D.C.; Birdsall, N. y D. Roodman (2003): "The Commitment to Development Index: A Scorecard of Rich-Country Policies", Center for Global Development, Washington D.C., abril.

#### *El "Índice de Compromiso con el Desarrollo": descripción*

El "Índice de Compromiso con el Desarrollo" (ICD; en inglés CDI, *Commitment to Development Index*), diseñado recientemente por el Center for Global Development con el apoyo de la revista *Foreign Policy*, tiene como finalidad valorar el compromiso general de los países ricos con el desarrollo de los países pobres, partiendo de la idea de que la política de cooperación al desarrollo es tan sólo una del conjunto de políticas a través de las cuales los donantes influyen en el mayor o menor desarrollo de los demás países. De este modo, según este índice, el compromiso de los países ricos con el desarrollo puede

evaluarse en función de seis políticas: la política de ayuda al desarrollo, la política comercial, la medioambiental, la política de inversión extranjera, la de inmigración y las operaciones de mantenimiento de la paz. Una característica a resaltar de este índice es que no pretende evaluar los resultados, en el mundo en desarrollo, de las políticas que se adoptan en el mundo desarrollado sino las políticas mismas. Por lo tanto, el ICD es un índice sintético que recoge la valoración combinada de seis políticas de cada uno de los países donantes de ayuda (miembros del CAD –Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE–, exceptuando Luxemburgo) en base a una serie de criterios de valoración que se establecen para cada una de estas políticas. A continuación se recoge brevemente el diseño de cada uno de los subíndices.

En primer lugar, y por lo que respecta a la **política de ayuda**, el ICD va más allá de la valoración tradicional recogida en el anterior epígrafe. La puntuación de la ayuda también se establece en función del volumen de la financiación para el desarrollo, pero dicha financiación en relación al PNB se ajusta en función de una serie de elementos que pretenden medir la calidad de la ayuda. Partiendo de los desembolsos brutos de los donantes (donaciones y préstamos concesionales tanto a países en desarrollo como a países en transición), se introducen las siguientes correcciones: (1) descuento de los costes administrativos; (2) descuento parcial de la ayuda ligada (ayuda que obliga al receptor a adquirir bienes o servicios del país donante); (3) descuento de los intereses reembolsados por los receptores de ayuda (además del principal de los préstamos); y, finalmente, (4) una valoración de la elección de los receptores en función del “buen gobierno” de dichos gobiernos receptores (valoración en la que se consideran, por ejemplo, los niveles de corrupción del país receptor) y de la pobreza del país (medida por su renta *per cápita*).

En materia de **política comercial**, se está valorando fundamentalmente la magnitud de las barreras impuestas por los países ricos a las exportaciones de los países pobres. Y dicha valoración se establece en función de una medida agregada de protección y de lo que los diseñadores del Índice han denominado la “apertura revelada”. La medida agregada de protección combina información acerca de las medidas de protección arancelarias y no arancelarias y los subsidios a la producción local (en el caso de los países miembros de la Unión Europea, esta medida considera fundamentalmente los subsidios derivados de la PAC –Política Agrícola Común–). Esta información se recoge para cuatro tipos de productos que se consideran de especial importancia para el desarrollo de los países pobres: productos textiles, agrícolas, otras manufacturas y productos energéticos. Por su parte, la “apertura revelada” pretende recoger las barreras “tácitas” que frenan la compra de productos provenientes de países en desarrollo y se emplea como *proxy* de esta variable una combinación de importaciones totales provenientes de países en desarrollo, de manufacturas del mismo origen e importaciones totales de los países más pobres (considerados en situación de riesgo). Conviene señalar que, a pesar de los múltiples factores que determinan la calidad de la política comercial según el Índice, lo cierto es que son, fundamentalmente, los subsidios a la producción agrícola local de los países ricos los que determinan en mayor medida la puntuación final de cada país donante en materia de comercio exterior.

La tercera política que se evalúa es la **medioambiental** y, en este ámbito, se ha considerado de gran importancia la merma de los bienes públicos por parte de los países ricos (con una ponderación del 67% en el índice medioambiental) y, en menor medida, la contribución de estos países a los esfuerzos internacionales en materia medioambiental. Así, en la valoración de las políticas medioambientales se están considerando aspectos que van desde la emisión de gases invernadero o la merma de los recursos marítimos hasta la participación en instituciones o acuerdos internacionales como el protocolo de Kyoto o el gasto nacional en I+D dirigido a la investigación en energías alternativas.

En cuarto lugar, el ICD considera que la **política de inversión** es otro eje básico que permite medir el esfuerzo de los donantes con los países pobres. Por política de inversión se entiende fundamentalmente las facilidades para la inversión en los países en desarrollo o el volumen de dicha inversión: la proporción de IDE (Inversión Directa Extranjera) en relación al PIB (Producto Interior Bruto) que cada país rico mantiene en el conjunto de los países en desarrollo y las restricciones gubernamentales que se imponen a los fondos de pensiones (públicos y privados) para invertir en el extranjero. Para asegurar que se está valorando positivamente sólo la inversión extranjera que promueve mayores niveles de desarrollo, el volumen de inversión en el extranjero se ha ajustado al índice de transparencia internacional elaborado por el Banco de Basilea (índice que puntúa negativamente la existencia de corrupción en los acuerdos de inversión).

El mayor o menor esfuerzo en materia de **inmigración** se mide, básicamente, con la proporción de inmigrantes legales que cada país rico acepta, anualmente, en relación a su población total. En mucha menor medida, se está considerando también la ayuda a refugiados.

En último lugar y por lo que respecta a las **operaciones de mantenimiento de la paz**, el ICD sólo valora positivamente aquellas intervenciones que se realizan bajo el auspicio de Naciones Unidas. Así, se valoran positivamente dos tipos de intervenciones: las contribuciones a operaciones realizadas por Naciones Unidas y las conducidas por otros organismos, como la OTAN, pero aprobadas por Naciones Unidas.

Para cada país rico, el ICD final será el resultado de la media de los seis índices obtenidos para cada una de las categorías. Cada tipo de política recibe la misma ponderación a la hora de valorar el esfuerzo global de cada donante con el desarrollo de los países pobres.

**El compromiso de España con el desarrollo:  
valoración según el ICD**

Con un índice medio de 4,7, España ocupa, junto con Alemania, el sexto puesto de 21 en la clasificación según el ICD. Se valoran positivamente sus políticas en materia medioambiental (por los esfuerzos del país en energías renovables) y el alto volumen de IDE comprometido en América Latina.

	Subíndices	Puesto en la clasificación
Ayuda	2,4	12
Comercio	6,8	8 (a)
Medioambiente	6,0	3 (b)
Inversión	8,2	2
Inmigración	1,8	15
Mantenimiento de la paz	2,9	14

(a) Junto con Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia y Alemania

(b) Junto con Alemania

Fuente: Birdsall, N. y D. Roodman (2003): "The Commitment to Development Index: A Scorecard of Rich-Country Policies", Center for Global Development, Washington D.C., abril.

### *Comentarios al Índice*

En términos generales, puede decirse que el ICD representa un avance importante en la medición del esfuerzo del mundo desarrollado en promover el desarrollo en el resto de los países. Está aceptado de forma generalizada que las políticas de cooperación al desarrollo de los donantes son tan sólo una de las medidas que influyen en la situación de los países en desarrollo. Es más, en la mayoría de los casos no es siquiera la política de cooperación el principal determinante del esfuerzo que un donante realiza respecto del desarrollo de otros países, pudiendo tener un impacto muy superior en el desarrollo económico otras políticas como la comercial o la financiera. La importancia de estas otras políticas, y principalmente de las políticas comercial y financiera, se lleva enfatizando varias décadas en la comunidad internacional. Ya en los años setenta, el CAD insistía en la necesidad de dotar de mayor coherencia a las políticas de los donantes (refiriéndose principalmente a la coherencia entre las políticas de cooperación, por una parte, y las comerciales, por otra). La Comisión Europea también ha lanzado iniciativas para alinear en mayor medida los objetivos de los Estados miembros en materia de cooperación al desarrollo y en materia comercial. Más recientemente, la importancia de estas políticas ha sido asumida por el conjunto de la comunidad internacional en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y en el Consenso de Monterrey. El octavo ODM persigue el desarrollo de un partenariado global para el desarrollo (entendiendo como tal el establecimiento de relaciones comerciales, financieras y productivas más equitativas entre países ricos y pobres). Asimismo, en marzo de 2002 en Monterrey, se asumió la necesidad de crear un sistema económico global más equitativo y no discriminatorio. En estos compromisos se considera que para crear un sistema económico mundial más equitativo son necesarias medidas como el levantamiento de las barreras a la importación por parte de los países ricos, el aumento de la inversión privada extranjera en los países en desarrollo, o la condonación de la deuda insostenible en los países en desarrollo. Sin embargo, se suele evaluar la calidad de las políticas de los donantes en base a sus políticas de cooperación y, principalmente, a través del esfuerzo financiero que éstos realizan para la ejecución de dicha política.

Con todo, el ICD sufre de algunas deficiencias en su elaboración que quizá merece la pena mencionar. En primer lugar, se trata de un índice sintético compuesto de varios subíndices que, a su vez, se formulan con multitud de variables de muy distinta naturaleza (véase el índice que evalúa la política medioambiental). Al margen de los problemas metodológicos que puedan surgir a la hora de combinar variables de distinta naturaleza, está el problema de reducir numerosos factores a una sola puntuación media que puede esconder enormes divergencias entre la valoración de unos factores frente a otros. Tal es el caso de Noruega, por ejemplo, que tras una puntuación media relativamente buena (4,3, ocupando el décimo puesto), esconde una valoración pésima de su política de comercio exterior (1,0, ocupando el último puesto de la lista). Este problema obviamente se acentúa si se observa la valoración de cada uno de los factores que componen los subíndices de las seis políticas.

En segundo lugar, y por lo que respecta a los subíndices por políticas concretas, conviene mencionar algunos aspectos relativos a la valoración de las políticas de ayuda, comercial y de inversión.

Para evaluar la calidad de las políticas de cooperación al desarrollo, se está puntuando positivamente a aquellos países que seleccionan los destinatarios de la ayuda en función del “buen gobierno” de los receptores. La idea de que el “buen gobierno” debe ser, además de un objetivo de las actuaciones en materia de cooperación, un criterio de selección de la ayuda, ha sido defendida por diversos organismos y expertos (como el Banco Mundial) y está inspirando las políticas de cooperación de algunos donantes

(como la de EEUU a través del MCA –*Millenium Challenge Account*–). Sin embargo, el “buen gobierno” como criterio de selección geográfica de la ayuda es discutible. Si, precisamente, se entiende el “mal gobierno” (niveles altos de corrupción, ineficacia de la gestión de la Administración) como una manifestación de un bajo nivel de desarrollo político y social, difícilmente se puede excluir a un país de la lista de receptores en base a este argumento. Por el contrario, para estos casos, los donantes deberán buscar las vías para canalizar la ayuda al desarrollo efectivamente a los beneficiarios de la ayuda a pesar de la debilidad de las instituciones administrativas locales.

El ICD también valora positivamente la selección geográfica de la ayuda en función de la pobreza del receptor. Para medir el nivel de pobreza se recurre a la renta *per cápita* del destinatario; indicador medio que oculta, para muchos países (como lo son los latinoamericanos), la existencia de grandes bolsas de pobreza.

Por otra parte, se deducen los costes administrativos, considerando que una alta proporción de los mismos refleja cierta ineficacia en la distribución de la ayuda por parte del donante. Lo cierto es que en los últimos años han surgido distintos instrumentos de cooperación al desarrollo que buscan una mayor eficacia de la ayuda. En el caso del apoyo presupuestario (*budget support*), el donante desembolsa los fondos de ayuda al gobierno receptor para que éste los integre en sus presupuestos generales. Con ello, el donante consigue un ahorro considerable en costes administrativos pero, sin unos mecanismos de control sólidos, se corre el riesgo de que los fondos de ayuda se desvíen hacia objetivos divergentes de los marcados para el desembolso de la ayuda, con lo que no se asegura un mayor impacto de la cooperación al desarrollo.

Finalmente, con el ajuste a los desembolsos de ayuda, el ICD está introduciendo criterios que permitan valorar la calidad de dichos desembolsos. Sin embargo, se está evaluando principalmente cómo se desembolsa la ayuda y a quién, obviando para qué se realizan los desembolsos. En otras palabras, al margen de la calidad de los instrumentos y de la selección de los destinatarios, los diseñadores del índice no establecen una valoración de los objetivos de la ayuda. Por lo que respecta al “cómo”, los propios autores del índice señalan que la calidad de la ayuda no se puede medir exclusivamente con los criterios seleccionados y que se están dejando de lado criterios importantes (pero muy difíciles de medir) como la apropiación de receptores y beneficiarios de las actuaciones en materia de cooperación o la participación de la sociedad civil.

En el diseño del índice de valoración de la política comercial también se está considerando positivamente el volumen de importaciones provenientes de lo que los autores consideran países en situación de riesgo. En este caso, la situación de riesgo se equipara a la renta *per cápita* del país exportador. Esto es, corren mayores riesgos los países con menor renta *per cápita*. Este punto es discutible. Como se ha mencionado, la vulnerabilidad de un país en desarrollo difícilmente se puede expresar exclusivamente en función de su renta *per cápita*.

Existe un amplio consenso acerca de que la inversión directa es, frente a otras inversiones más volátiles como las inversiones en títulos de deuda y acciones cotizables o derivados financieros, el tipo de inversión que mejor impacto puede tener en los niveles de desarrollo económico del país receptor. Sin embargo, en la elaboración del Índice se puntúa favorablemente la permisividad del gobierno del país inversor ante la internacionalización de las inversiones de los fondos de pensiones (inversiones que suelen darse en forma de inversión en cartera y, por tanto, de naturaleza altamente volátil). Es más, desde el desencadenamiento de las crisis asiáticas a finales del decenio pasado, han surgido multitud de estudios que denuncian (tanto desde el punto de vista teórico como desde el empírico) el efecto desestabilizador de las inversiones líquidas y a

corto plazo y sus vínculos con el desencadenamiento de crisis financieras como las sufridas por los países del sudeste asiático, México, Brasil y Rusia.

**Conclusiones:** El ICD supone un avance en la medición del esfuerzo de los donantes en el desarrollo de los países receptores de ayuda. Frente a otras mediciones como la mera financiación para la cooperación al desarrollo respecto del tamaño de la economía nacional, este índice incorpora elementos que se reconocen en acuerdos internacionales y foros multilaterales como factores clave en el desarrollo de América Latina, África o Asia. Sin embargo, puede decirse que su diseño presenta ciertas deficiencias, muchas de ellas insalvables y relacionadas con los problemas propios de cualquier índice sintético o con la carencia de fuentes estadísticas para muchas variables. Otros elementos, como el indicador de renta *per cápita* como criterio de selección para el destino de la ayuda al desarrollo o la inversión, la calidad de la “gobernabilidad” como criterio de elegibilidad de la ayuda o la valoración positiva de la promoción de inversiones en cartera en los países en desarrollo son más discutibles si con ellos se pretende evaluar el esfuerzo del donante con los países en desarrollo.

*Iliana Olivé*

*Investigadora principal, Área de Cooperación Internacional, Real Instituto Elcano*